

Registros de detenidos y medición del uso de la prisión preventiva en el derecho internacional de los derechos humanos

Andrés Pizarro Sotomayor
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad

Extracto. En este documento se aborda en sentido amplio el deber de los Estados de mantener registros generales de las personas privadas de libertad, de acuerdo con las distintas fuentes del derecho internacional. A este respecto, se presentan ejemplos sobre como los organismos internacionales de derechos humanos han interpretado esta obligación, y cual es su contenido y alcances. Asimismo, se formulan algunas reflexiones en torno a la importante de mantener registros confiables y estadísticas relativas al uso y aplicación de la prisión preventiva.

En el derecho internacional de los derechos humanos uno de los puntos fundamentales relativos al tratamiento de las personas privadas de libertad ha sido el relativo al deber del Estado de mantener registros de las personas que se encuentran bajo su custodia. El objeto de estas disposiciones que originalmente se circunscribía de manera muy específica a la protección de derechos como la vida y la integridad personal, se ha ido desarrollando de forma tal que ha llegado a considerarse como un elemento necesario para la garantía del derecho a la libertad personal, el derecho al debido proceso; e incluso, como un requisito indispensable para el diseño de políticas criminales y penitenciarias.

En el derecho de los tratados (*treaty law*) encontramos dos referencias decisivas respecto del deber de mantener registros de los reclusos:

La primera, el artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), de la cual son partes dieciocho Estados de esta región¹, que dispone que los Estados parte “asegurarán el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad [...]”. Los cuales, según dicha norma, estarán a disposición de las autoridades judiciales y que deberán contener una serie de datos esenciales del detenido y su proceso, como (a) su identidad; (b) el día, la hora y el lugar donde fue privado de libertad y la autoridad realizó la privación de libertad; (c) la autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta; (d) la autoridad que controla la privación de libertad (es decir quien tutela su legalidad y, al menos en principio, la integridad personal del detenido); (e) el lugar donde se mantiene privada de libertad a la persona, el día y la hora de admisión y la autoridad responsable de dicho lugar; entre otros.

Y luego, por supuesto, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), cual ha sido ratificada por catorce Estados de la región², todos partes también del ya referido tratado de la ONU. Con lo cual, y cuyo el artículo XI es equivalente al ya referido artículo 17.3 de la Convención Internacional sobre Desaparición Forzada de Personas.

De igual forma podemos encontrar disposiciones similares en instrumentos no vinculantes pero ampliamente aceptados por la generalidad de los Estados de la región como directrices autorizadas en la materia como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (1955) (Regla 7.1); el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de detención o Prisión (1988) (Principio 12); y específicamente con respecto a niños y

¹ Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

² Estos son: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

adolescentes, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990) (Regla 21). Así como también en otros instrumentos internacionales de más reciente creación, como Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008)(Principio IX.

Con respecto a la importancia, contenido y forma de implementación de esta obligación internacional contenida en estas normas, la CIDH manifestó en su Quinto Informe Especial sobre los Derechos Humanos en Guatemala (2001) que,

Uno de los componentes más esenciales de un sistema de justicia penal que funcione apropiadamente (ya no sólo de la administración penitenciaria) es un sistema efectivo de registro de arrestos y detenciones. Esto, obviamente, proporciona una protección crucial de los derechos del detenido, facilitando además un sinnúmero de otras funciones, entre ellas, la obtención de estadísticas exactas a ser usadas en la formulación y aplicación de políticas. [...] Un registro centralizado, exacto y rápidamente accesible es una salvaguarda mínima fundamental³.

Esta posición, fue reafirmada por la CIDH en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos en el que subrayó que,

Un sistema efectivo para registrar los arrestos y las detenciones y poner esa información a disposición de los familiares, asesores letrados y demás personas con intereses legítimos en la información, ha sido también ampliamente reconocido como uno de los componentes más esenciales de un sistema judicial funcional, pues ofrece una protección vital de los derechos del detenido e información confiable para establecer las responsabilidades del sistema⁴.

Avanzando en ese sentido, la Comisión Interamericana en su Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas indicó que⁵:

- Para una adecuada gestión de los registros y expedientes de reclusos es necesario que la información sea tratada de forma organizada y eficiente en cada centro penal, y que ésta esté a su vez disponible en sistemas centralizados de información.
- El Estado tiene el deber de actuar con la debida diligencia en la transferencia y archivo de documentos enviados desde los juzgados y tribunales hacia los centros penitenciarios.
- El mantenimiento adecuado del registro, archivo y manipulación de la información relativa a las personas privadas de libertad y a los centros de reclusión requiere que todas las autoridades vinculadas a estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones.
- Además, deberán asegurarse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos.

Asimismo, en su reciente Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, la CIDH llamó la atención acerca de la falta de estadísticas **públicas** de las detenciones,

³ CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev., adoptado el 6 de abril de 2001, Cap. VII, párr. 18. Por otro lado, este deber de las autoridades de mantener registros de las detenciones está establecido en las Constituciones de Bolivia (Artículo 23), Chile (Artículo 19.7), y México (Artículo 16).

⁴ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., adoptado el 22 de octubre de 2002, párr. 122.

⁵ CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 157-161.

considerando que esto impide que el propio gobierno pueda controlarlas o regularlas, al tiempo que impide a la sociedad civil monitorear las prácticas de detención y reportar eventuales abusos cometidos por las autoridades públicas. En consecuencia, recomendó al Estado: “[m]antener estadísticas no sólo sobre las detenciones individuales sino sobre el número de detenciones, acusaciones, procesamientos y liberaciones a lo largo de todo el país”⁶.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso en el caso *de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros)* que el Estado guatemalteco debía adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para garantizar la certeza y la publicidad del registro de detenidos, en el entendido de que el mismo debería incluir: identificación de los detenidos, motivo de la detención, autoridad competente, hora de ingreso y de liberación e información sobre la orden de detención⁷.

El Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas en una interpretación progresista de estas obligaciones dijo en el 2008 que el mantenimiento adecuados de registros es un mecanismo fundamental para evitar, entre otras cosas, que las detenciones se prolongan excesivamente más allá del plazo autorizado, las que equivalen a detenciones arbitrarias carentes de base jurídica. Luego señala que para que esta premisa de protección sea efectiva en la práctica deben darse las siguientes condiciones esenciales: (a) que la ley establezca plazos máximos en los que pueda mantenerse a las personas en prisión preventiva; (b) que en las órdenes de prisión preventiva se establezca claramente la fecha de vencimiento del plazo aplicable (sea este máximo, o uno inferior que haya decretado la autoridad competente); y, y aquí es donde viene lo verdaderamente progresista, (c) “que las autoridades penitenciarias tengan la facultad y la obligación de liberar automáticamente a los detenidos o presos en situación de prisión preventiva cuando venza ese plazo, sin necesidad de que un juez, magistrado, fiscal u otra autoridad estatal competente dicte una orden específica a tal efecto.

De igual forma, otros mecanismos de Naciones Unidas cuyo mandato comprende el monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad, como el CAT, el SPT y el Relator sobre la Tortura, se han venido pronunciado consistentemente respecto del deber de los Estados de mantener registros de las personas privadas de libertad.

Así las cosas, a pesar de todo lo que se encuentra codificado en distintas fuentes del derecho internacional y de los constantes pronunciamientos de los distintos organismos internacionales de derechos humanos, la realidad es muy distinta. Actualmente siguen siendo varios los países de la región que no cuentan con sistemas mínimamente eficientes para el manejo de información básica esencial de las personas privadas de libertad, mucho menos con estadísticas que tengan un mínimo nivel de rigurosidad en aspectos procesales más sofisticados. Siguen siendo frecuentes en algunos países las historias de reclusos que han cumplido con la pena impuesta y siguen guardando prisión simplemente porque la autoridad competente no tuvo a disposición la información pertinente; o incluso los escándalos sobre indeterminación de la propia identidad de los reclusos, como ocurrió aquí en Colombia hace algunos años y que fue divulgado por los medios de prensa, llegando a descubrirse incluso situaciones como los llamados “cambiazos”. Y es que en definitiva, este problema no sólo ha sido identificado por la Comisión y la Corte, sino que otras

⁶ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.144 Doc 12, adoptado el 10 de agosto de 2012, párrs. 179 y 204(f).

⁷ Corte I.D.H., *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones* (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párrs. 195, 203 y 209 (Punto resolutorio 4). Véase además, Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de Noviembre de 2003, Punto resolutorio 3. A la fecha la CIDH no cuenta con información que indique que este registro de detenciones haya sido implementado por el Estado.

instancias de la OEA como la Secretaría de Seguridad Multimodal de la OEA, cuya orientación no es la de los derechos humanos, también lo ha reconocido expresamente como una grave deficiencia en los sistemas penitenciarios de la región⁸.

En esta línea, la aplicación excepcional de la prisión preventiva, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, es un elemento que necesariamente debe estar presente en toda política criminal garantista. Así, la Convención Americana, establece un orden jurídico según el cual “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario” (artículo 7.3). Y, toda persona “tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio” (artículo 7.5). Asimismo, “[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (artículo 8.2). Desde hace más de dos décadas los órganos del Sistema Interamericano han interpretado y aplicado estas normas, estableciendo que de las mismas se desprenden, en síntesis, los siguientes estándares:

(i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla; (ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso; (iii) consecuentemente, la existencia de indicios de responsabilidad no constituye razón suficiente para decretar la detención preventiva de una persona; (iv) aún existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; (v) todos los anteriores aspectos requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; (vi) la detención preventiva debe decretarse por el tiempo estrictamente necesario para cumplir el fin procesal, lo que implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a su procedencia; y (vii) el mantenimiento de la detención preventiva por un plazo irrazonable equivale a adelantar la pena.

Por lo tanto, desde una perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la gestión de información y estadísticas en materia de prisión preventiva tiene sentido y sustento en la medida que sea una herramienta para que la realización o implementación de las normas internacionales y estándares relativos a los derechos que se ven afectados con la aplicación de esta medida.

⁸ Véase, OEA, Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias en Carcelarias, Palabras de Apertura del Embajador Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multimodal, http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_actividades_carceles.asp